Deutscher Bundestag **Drucksache 15/1681**

15. Wahlperiode 14. 10. 2003

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Rainer Stinner, Gudrun Kopp, Rainer Brüderle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 15/1602 –

Regionale Freihandelsabkommen als mögliche Gefahr für den Welthandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Zahl bi- und multilateraler Freihandelsabkommen, die dem Nichtdiskriminierungsgrundsatz der Welthandelsorganisation WTO widersprechen, hat in den letzten Jahren stark zugenommen. In ihrem Jahresbericht 2003 warnt die WTO davor, dass durch diese Entwicklung ein Wildwuchs an Regeln entstehe, der für den Welthandel schädlich sei und eine zusätzliche Belastung der Unternehmen darstelle. Nach dem Scheitern der WTO-Konferenz in Cancun wurde von vielen Seiten – auch von Mitgliedern der Bundesregierung, z. B. von der Bundesministerin für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Heidemarie Wieczorek-Zeul, im „Deutschlandfunk“ am 21. September 2003 – auf die Gefahr aufmerksam gemacht, nun drohe durch eine weitere Zunahme solcher Abkommen eine stärkere Schwächung der Position der Entwicklungsländer.

1. An wie vielen und welchen Freihandelsabkommen ist die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen der Europäischen Union beteiligt?

Die EU hat mit folgenden 31 Ländern *Freihandelsabkommen* (mit unterschiedlichem Integrationsgrad, so z. T. Assoziationsabkommen) geschlossen:

- **Innerhalb Europas** mit Bulgarien, der Tschechischen Republik, Dänemark (Faröer Inseln), Estland, Litauen, Lettland, Mazedonien, Ungarn, Island, Polen, Rumänien, der Slowakischen Republik, Slowenien, Kroatien, Norwegen, Schweiz, Island und Liechtenstein.
- **Im Mittelmeerraum** mit Algerien, Ägypten, Israel, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien, Jordanien und der Palästinensischen Autonomiebehörde.
- **Sonstige:** Überseegebiete (OCT/PTOM II), Mexiko, Südafrika, Chile.

Zollunionen wurden vereinbart mit der Türkei, Zypern, Malta, Andorra, San Marino.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit vom 13. Oktober 2003 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

2. Welche und wie viele Freihandelsabkommen werden derzeit verhandelt?

Über den Abschluss von weiteren bzw. den Ausbau von bereits vorhandenen Freihandelsabkommen wird derzeit verhandelt mit Mercosur, dem Golf-Kooperationsrat, Syrien und der Türkei. Darüber hinaus werden mit den AKP-Staaten Verhandlungen über den Abschluss von Freihandelsabkommen (sog. „Economic Partnership Agreements“) als Nachfolgeregelung für das Cotonou-Abkommen geführt.

3. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung der WTO, dass regionale Freihandelsabkommen zu einer Belastung für den Welthandel und zu zusätzlicher Bürokratie für die Unternehmen führen können?

Regionale und bilaterale Freihandelsabkommen können als Vereinbarungen zur Förderung der wirtschaftlichen Integration der vertragsschließenden Staaten einen positiven Beitrag zur Förderung des weltweiten Freihandels leisten und damit auch mittelbar einen positiven Einfluss auf das multilaterale Handelssystem ausüben. Dies erkennen die WTO-Mitglieder in Artikel XXIV GATT grundsätzlich an. Von den bilateral vereinbarten erleichterten Marktzugangs- und sonstigen Bedingungen können exportorientierte Unternehmen in hohem Maße profitieren, solange auf multilateraler Ebene noch keine entsprechende Einigung erreichbar ist. Ohne multilateral vereinheitlichte Regelungen ist eine Anpassung an die jeweils bilateral getroffenen Vereinbarungen durch die interessierten Unternehmen erforderlich. Dies ist unter dem Gesichtspunkt der erleichterten Erschließung neuer Märkte jedoch unvermeidbar.

Problematisch wird es, wenn die bilateralen Abkommen das zentrale WTO-Prinzip der Meistbegünstigung aushebeln, ohne die in Artikel XXIV GATT festgelegten Anforderungen an den Liberalisierungsgrad einzuhalten und so letztlich eine den Welthandel insgesamt einschränkende und nicht fördernde Wirkung haben. Probleme grundsätzlicher Natur entstehen, wenn Staaten das multilaterale System nicht mehr als Fixpunkt der Welthandelsordnung und Referenzpunkt ihrer bilateralen Liberalisierungsbemühungen begreifen, sondern bilaterale Freihandelsabkommen zur bevorzugten Form der Durchsetzung von handelspolitischen Interessen werden.

4. Falls ja, nach welchen Kriterien entscheidet die Bundesregierung, ob der spezifische Nutzen eines Abkommens höher ist als der grundsätzliche Schaden?

Der Europäische Rat hat 1997 in Amsterdam eine grundsätzliche Diskussion zur Haltung der EU zu Freihandelsabkommen geführt. Die dort verabschiedeten Schlussfolgerungen sind im letzten Jahr von den EU-Mitgliedstaaten bestätigt worden. Hiernach ist für die EU der multilaterale Rahmen weiterhin der bevorzugte Weg für die Gestaltung der weltweiten Handelsbeziehungen. Ihm wird Priorität eingeräumt. Ausgehend von diesem Referenzpunkt muss vor der Entscheidung über den Beginn der Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen eine gründliche Einzelfallanalyse der ökonomischen und politischen Vor- und Nachteile erfolgen. Nicht abschließende Kriterien sind hierbei u. a.: – Kompatibilität mit den WTO-Regeln, – Erreichbarkeit konkret identifizierbarer, offensiver ökonomischer Interessen der EU, – politische Vorteile, – Auswirkungen auf andere Außenverpflichtungen der EU, – Auswirkungen auf die gemeinsamen Politiken der EU, – ökonomischer Effekt insgesamt, – Unterstützung der Entwicklung des multilateralen Handelssystems. Ausgehend hiervon müsste jetzt nicht nur ein WTO-Plus, sondern ein Doha-Plus-Ergebnis erreichbar erschei-

nen. Hieran hat sich durch das Scheitern der Ministerkonferenz in Cancun nichts geändert.

5. Welche Initiativen hat die Bundesregierung ergriffen, um die in der Uruguay-Runde vereinbarte Vereinheitlichung von Ursprungsregeln zu fördern?

Die Verhandlungen zur Vereinheitlichung der nichtpräferenziellen Ursprungsregeln bei der WTO in Genf befassen sich seit längerem mit Detailfragen bei der Festlegung von einzelnen ursprungsbegründenden Verarbeitungsprozessen. Die Bundesregierung unterstützt grundsätzlich die Bemühungen um weltweit harmonisierte Ursprungsregeln. Bei der jetzigen Verhandlungsmethode ist jedoch zu befürchten, dass es auf absehbare Zeit zu keiner Einigung kommt oder dass eine Vielzahl von Regelungen verabschiedet wird, die dem Ziel der Bundesregierung zur Vereinfachung der Zollabfertigung (siehe „Handelserleichterungen" als Thema der Doha-Runde) widersprechen würden.

Die Bundesregierung hat sich deshalb schon vor Jahren innerhalb der EU dafür eingesetzt, dass hier eine grundsätzliche Änderung der Methodik erfolgt und ein neuer, einfacherer Ansatz als politische Vorgabe für die weiteren Harmonisierungsverhandlungen über die EU in die WTO-Verhandlungen eingebracht wird.

6. Welche Initiativen hat die Bundesregierung ergriffen, um eine Schwächung der WTO durch regionale Freihandelsabkommen zu verhindern?

Wie bereits unter Frage 4 erläutert, fühlt sich die Bundesregierung weiterhin an die Amsterdamer Kriterien und den klaren Vorrang der multilateralen Verhandlungen gebunden.

7. Welche Kosten entstehen nach Kenntnis der Bundesregierung den Unternehmen in Deutschland durch die durch regionale Freihandelsabkommen verursachte zusätzliche Bürokratie, wie etwa Ursprungsnachweise oder Informationsbeschaffung über unterschiedliche Regelungen?

Ziel des Abschlusses von Freihandelsabkommen ist stets, den Marktzutritt für Unternehmen zu erleichtern, Regelungen zu harmonisieren bzw. gegenseitig anzuerkennen und in diesem Zusammenhang auch bürokratische Hindernisse abzubauen. Eine völlige Angleichung der Regelungen ist jedoch nur schwer erreichbar, so dass Kosten für die Informationsbeschaffung über unterschiedliche Regelungen reduziert, aber nicht völlig eliminiert werden können. Die hierdurch anfallenden Kosten sind abstrakt nur schwer ermittelbar.

Die Wirtschaft, insbesondere der Außenhandel, hat bereits mehrfach auf die erheblichen Kosten bei der Beschaffung von Ursprungsnachweisen im Exportland hingewiesen. Der genaue Kostenumfang wurde bislang jedoch nicht quantifiziert. Wie bereits bei Frage 5 dargelegt, unterstützt die Bundesregierung die Bemühungen um weltweit harmonierte Ursprungsregeln. Dies betrifft auch den Bereich der Freihandelsabkommen.

8. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass mittelständische Unternehmen dadurch besonders belastet werden?

Regionale Freihandelsabkommen bieten die Chance, neue Exportmärkte zu erschließen. Eine Anpassung an die jeweils geltenden Bedingungen ist un-

vermeidlich. Der hiermit verbundene Aufwand kann für mittelständische Unternehmen belastend sein.

9. Hat die Bundesregierung diese Problematik in ihrem so genannten Masterplan Bürokratieabbau berücksichtigt, und wenn ja, in welcher Form?

Die „Initiative Bürokratieabbau" umfasst den Abbau bürokratischer Hemmnisse auf jeder Ebene staatlichen Handelns der Bundesregierung. Bereits der Kabinettsbeschluss vom 26. Februar 2003 bezieht die Vermeidung bürokratischer Lasten auf internationaler Ebene thematisch in die Initiative mit ein. Entsprechende Projekte sind jedoch derzeit nicht vorgesehen.

10. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass die in regionalen Freihandelsabkommen häufig verwendeten Wertschöpfungskriterien (ein bestimmter Prozentsatz der Wertschöpfung muss in einem Land der Freihandelszone erfolgen) für die Ursprungsregeln weniger entwickelte Länder benachteiligt, da sie aufgrund ihrer Wirtschaftsstruktur häufig nur eine geringe Wertschöpfungstiefe erreichen, und diese Wertschöpfungskriterien somit protektionistischer Natur sein können?

Die Bundesregierung setzt sich für eine Vereinfachung der Ursprungskriterien ein, da komplizierte Regelungen nachweislich die Effizienz aller Präferenzregelungen, auch in Freihandelsabkommen, insbesondere bei den weniger entwickelten Ländern, beeinträchtigen. Zu den Vereinfachungsansätzen gehören u. a. auch das Ersetzen einer Vielzahl komplizierter Verarbeitungsregeln durch einfache Wertschöpfungsregeln. Bei der Ausgestaltung der Wertschöpfungsregeln muss dem Umstand Rechnung getragen werden, dass weniger entwickelte Länder zumindest über die Möglichkeiten zum Erreichen dieser Kriterien verfügen, gleichzeitig soll jedoch auch ein Anreiz für die Fortentwicklung der Wirtschaftsstrukturen dieser Länder geschaffen werden.

11. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass regionale Freihandelsabkommen grundsätzlich die Verhandlungsposition von Entwicklungsländern grundsätzlich schwächen?

Wie bereits eingangs dargelegt, können regionale Freihandelsabkommen durchaus einen positiven Beitrag zum Welthandel leisten. So können insbesondere Freihandelsabkommen zwischen Entwicklungsländer deren Integration untereinander fördern und einen wertvollen Beitrag zum Süd-Süd-Handel leisten. Hierdurch gestärkte Entwicklungsländer können ein größeres Gewicht in internationale Verhandlungen einbringen. Probleme entstehen, wenn sich zahlreiche WTO-Mitglieder vom multilateralen Prozess abwenden und Freihandelsabkommen als bevorzugte Alternative hierzu einsetzen würden. Dies würde zu einer grundlegenden Aushebelung des Meistbegünstigungsprinzips zum Nachteil der ärmsten Entwicklungsländer führen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 340, Telefax (02 21) 97 66 344
ISSN 0722-8333